

Ministry of Community
Services

Ontario
April 1973

Perspectives
on
Income
Security; statement
by the Honourable
Rene Brunelle

Government
Publications

CAZ DN
SM
-73P24

by
Honourable Rene Brunelle,



General publications

LG-102

APR 26 1973

UNIVERSITY OF TORONTO

Ontario
April 1973

Perspectives
on Income Security

CA20N
SM
73A24

Ministry of Community
and Social Services


Hon. Rene Brunelle,
Minister

T. M. Eberlee,
Deputy Minister

Prepared for
the Federal-Provincial Meeting
of the Ministers
of Social Services
and Rehabilitation,

Ottawa, Canada.





Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114707706>

On behalf of the Province of Ontario, I would like to thank our host, the Honourable Marc Lalonde, for providing us with the opportunity to meet and discuss a matter of such urgent national priority as income security. In our discussions, I would like to underline Ontario's willingness to cooperate in designing a new system which will meet the needs of this country.

I am sure you can appreciate that while some proposals have come to our attention earlier and therefore our responses are more fully developed, the great amount of stimulating ideas from all governments will require careful and studious assessment.

We have reviewed the Federal proposals and I would like to say that, as we are for reform, we find the proposals very interesting. We now, of course, would like to work with them. Our response to them will be in terms of the basic principles Ontario has developed.

Ontario views that income security extends beyond the obvious combination of programs such as Old Age Security, Guaranteed Income Supplements, Family Allowances, Canada Pension Plan, Unemployment Insurance and the cost-shared programs covered by the Canada Assistance Plan. We see income security as an integral part of the aggregate transfer system including elements of taxation; employment-related services such as placement, retraining and job creation; and supplementary services such as housing subsidies, rehabilitative services and preventative programs. I am happy to

see that the Federal paper addresses itself to many of these broader concerns in income security.

The present income security system has evolved over the years in honest, but isolated, response to specific problems, but with no set of common, clearly defined goals. Major programs are initiated by two levels of government and often administered by three. While improvements have been made, the outcome of this uncoordinated approach is a system where gaps, overlaps, inequities and disincentives are common.

It is clear that the present system must be overhauled. However, the task is extremely complex. The complicated nature of a comprehensive scheme must address itself to such diverse areas as jurisdiction, finance, administration, social structure and human behaviour. However, Ontario feels strongly that an improved structure must, and can, be developed as quickly as possible.

To do this, we must begin at a common base. Let's take this opportunity to agree on a set of principles. To this end, Ontario has developed, for consideration by the provinces and the Federal government, a set of six basic principles on which we feel an income security system can be developed. Such agreement is essential to ensure that one inadequate system is not replaced by another.

It is in light of these principles that Ontario will be assessing any proposals presented here by other governments. Because we believe there must be agreement on principles first, we are pleased to see principles given a prominent place in the Federal paper. Some of our principles are quite close to those of the Federal government; others may be seen as complementary. There is compatibility but I feel that there are points, very important points, which must be examined in greater detail to ensure that we truly are talking about the same concepts.

The first principle is cooperation. Mr. Lalonde states that cooperation between the Federal and Provincial governments is a first principle in developing a new scheme. Ontario heartily agrees. Cooperation is absolutely essential. But I feel that perhaps our perspective of cooperation goes even further. We see cooperation as total joint planning. This joint planning must take place in the context of overall social and economic planning, and of the aggregate distribution system, including taxation, transfers-in-kind, job creation programs and the like. It must also include joint action and commitment to the attainment of a major social goal. Then, once the overall goal is jointly established, we must together have general agreement on target groups, priority setting, strategies and specific program objectives.

We are pleased to see that Mr. Lalonde's paper emphasizes that joint planning and development does not preclude any province from modifying the income security structure to meet specific social problems and priorities.

Our second principle is a realistic approach to needs. Ontario is convinced that the development of meaningful and adequate minimum needs standards is essential. Although standards are alluded to in the Federal paper, we think standards should be spelled out. We agree that these standards, once developed, should be legislated, but there needs to be a great deal of work done in this area, so we do not create a new system with the same problems.

Standards, as we see them, must be developed and implemented in a manner which recognizes that needs are a function of individual circumstances rather than categories; in a manner that provides for participation in the life of the community; in a manner that recognizes that needs may take many forms, including employment; and in a manner that incomes should not be allowed to fall below minimum needs standards. Furthermore, we believe that no one should be taxed on that portion of income which is below the needs level. We have, in our principles, detailed what must be encompassed in any realistic approach to needs, including, of course, regular review and adjustment. I feel we have to agree to the specifics which comprise standards, and not merely agree that there must be standards.

Our third principle is equity. Ontario is pleased to see the Federal paper identify this principle as one of the basics for a new scheme. We agree there must be an equitable relationship between groups such as those persons who are employable but unable to find work, and those who are fully employed in very low income occupations.

We also feel that there should be an equitable relationship within groups, such as between the unemployed person who assists in supporting himself by part-time work, and a similar person who does not.

Finally, and equally important, there must be an equitable relationship between persons who receive benefits in any form, and those who do not.

Our fourth principle is incentives. In this area there seems to be a close compatibility between the Federal emphasis and Ontario's concern. We have both agreed that this principle involves not only the creation of incentives to employment but also minimizing built-in disincentives in a social security scheme. Both directions must be pursued.

Our fifth principle is tax integration. Ontario is as firmly committed to the principle now as it was in its proposal to the Senate Poverty Committee in 1970, that the inter-relationship between the personal income tax and transfer systems must be fully

recognized and they must be as closely integrated as possible.

The Federal paper does not speak to this principle at all, and yet I feel this is an absolutely essential first principle on which to build a new integrated system. One cannot talk about meeting needs when some persons are taxed below their needs. One cannot talk about equity when one benefit is taxed and another is not. One cannot talk about incentives when the complexity of a transfer system which is separate from the personal tax system creates built-in disincentives. As I stated earlier, an income security scheme must be viewed as a necessary part of income redistribution and therefore needs to be developed in close association with the tax structure.

It is important that we not create separate transfer systems when certain benefits can be delivered as well, if not better, through the tax system. This is a point we have stressed many times over the last few years.

Our final basic principle is respect for the individual and the family. By this, I am speaking to "dignity". Although not cited as a basic principle, the Federal proposal talks about the important role of human dignity in the creation of a new income security plan. Ontario feels it is the very basis on which we build. Our system must respect the dignity and integrity of the individual and the family as a basic criterion. A new system which meets all our other criteria or principles, would be worthless if it did not specifically meet all the components of

this principle. We spell them out, and I think they should be spelled out, to include encouraging initiatives toward independence and responsibility; ensuring full legal rights, and avoiding discriminatory provisions.

I have outlined a set of principles which Ontario believes will serve as a comprehensive guide to the reform of the income security system. We are also aware of the need to proceed with some immediate steps which need not necessarily await completion of the overall review. In particular, we are making a number of specific amendment proposals for the Canada Pension Plan which, we believe, should be amended as soon as possible. Our proposals are outlined in the document entitled Ontario Proposals for Amending the Canada Pension Plan which has already been made available to the participants in this Conference.

The Ontario amending proposals have been developed in close connection with our principles for income security reform so that immediate steps can be undertaken to amend the Canada Pension Plan which will be consistent with broad objectives for the income security system. Full details are provided in the document which I mentioned, including projections which outline the long run financial implications of our proposals.

These projections are based on our computer model, PENSIM, which was made available to all provinces and the Federal government last Fall.

Our proposals for the Canada Pension Plan recognize a number of key objectives, including:

- The CPP should be a viable social insurance system which is primarily geared to providing an adequate earnings-related retirement income and therefore the earnings ceiling should be substantially increased.
- Secondly, new measures should be incorporated into the Plan which accord equal treatment to men and women and make provision for early retirement.
- Thirdly, benefits must keep pace with the cost of living.

To achieve these objectives, we propose that the earnings ceiling be raised to \$9,500 in 1975 which would result in a maximum pension of \$192 per month beginning in 1976 compared with \$160 under the Federal plan. We also propose to make provision for early retirement and, with respect to people over 65, we propose to eliminate the Earnings Test. In addition, we feel that men and women should be given equal benefits, and survivors age 60 and over should receive more generous earnings-related pensions. A further important aspect of our proposals is that a way be found to make increased benefits available to existing CPP pensioners. With respect to disability pensions, we advocate that no immediate

changes should be made until the full implications of the Federal income security proposals are studied. Finally, we are in strong agreement with the suggestion of increasing all CPP benefits in line with changes in the Consumer Price Index.

May I conclude my remarks on the Canada Pension Plan by emphasizing again that Ontario recognizes the immediate need to revise the CPP and we are prepared to participate fully in any discussions necessary to achieve this objective.

The other area which has been placed before the Provinces for immediate changes involves the Family Allowance program. Ontario favours an increase in the allowances under this program and agrees with the urgency of such a measure. In the past, the Ontario government has strongly urged that Family Allowance policy be developed in close coordination with the taxation system and concentrating benefits where the need is greatest. We are pleased to note that the Federal proposal takes an important step in this direction. This proposal will be closely studied by Ontario with a view of quick action in the area of Family Allowances.

In summary, I must say that if we are to accomplish the task of a totally integrated system, much work lies ahead of us. We are beyond the stage of being able to go it alone, either in a professional sense or in a federal-provincial-municipal sense. We

proposition fédérale constitue un pas important dans cette direction. Cette proposition fera l'objet d'une étude approfondie de la part de l'Ontario dans le but de prendre rapidement les mesures qui s'imposent dans le domaine des Allocations familiales.

En résumé, je dois dire que si nous voulons un système entièrement intégré, une lourde tâche nous attend. Nous sommes rendus au point où il nous est impossible d'y arriver seuls, pas plus au sens professionnel qu'au sens fédéral-provincial-municipal. Nous devons donc oeuvrer ensemble. Nous sommes venus à Ottawa avec la conviction que le gouvernement fédéral envisage sincèrement les consultations et la coordination des propositions qu'il nous a présentées. Nous sommes venus renforcer notre conviction en présentant le résultat de nos études.

Je propose donc au gouvernement fédéral et aux gouvernements provinciaux de considérer l'établissement d'une équipe de travail formée d'experts venant de divers ministères gouvernementaux et de divers domaines, qui pourrait continuer la tâche que nous avons abordée aujourd'hui.

Nous attendons J'espère que la formation d'une telle équipe ne tardera pas. Nous attendons tous un régime entièrement nouveau et nous possédons les ressources nécessaires à sa mise en oeuvre. Formons une telle équipe dès maintenant et donnons-lui la tâche de mettre sur pied un système équitable de sécurité du revenu qui soit fondé sur des principes communs et qui soit assez souple pour répondre aux besoins d'aujourd'hui et de demain.

Pour atteindre ces objectifs, nous proposons que le plafond des revenus soit

élevé à \$9,500 en 1975, ce qui donnerait dès le début de 1976 une pension de \$192 par mois par comparaison à \$160 selon le régime fédéral. Nous proposons également des prévisions relatives à la retraite prématurée et nous prévoyons éliminer le Test de revenu pour les personnes de plus de 65 ans. Nous

croions en outre que les hommes et les femmes devraient bénéficier de prestations égales, et que les survivants âgés de 60 ans ou plus devraient recevoir une pension plus généreuse. Voici un autre aspect important: nos propositions prévoient l'augmentation des prestations offertes aux

bénéficiaires actuels du Régime de pensions du Canada. En ce qui concerne les pensions pour invalidité, nous proposons de n'y apporter aucun changement avant de connaître les résultats de l'étude des propositions fédérales sur la sécurité du revenu. Enfin, nous appuyons fortement la suggestion

d'augmenter toutes les prestations du Régime de pensions du Canada en rapport avec l'Indice des prix au consommateur.

En terminant mes remarques au sujet du Régime de pensions du Canada, je tiens à souligner encore une fois que l'Ontario reconnaît le besoin immédiat de réviser le Régime de pensions du Canada. Nous sommes donc prêts à participer pleinement à toutes discussions dans le but d'atteindre cet objectif.

Le programme des Allocations familiales est un autre domaine qui a été présenté aux provinces pour que celles-ci en étudient les possibilités de modification. L'Ontario prévoit l'augmentation des allocations selon ce programme et

reconnaît l'urgence d'une telle mesure. Dans le passé, le gouvernement de l'Ontario a toujours préconisé que la politique des Allocations familiales soit étroitement liée au système d'impôt, afin d'offrir les prestations là où le besoin était le plus grand. Nous sommes heureux de noter que la

pensions du Canada. Nous croyons que telle modification devrait être faite le plus tôt possible. Nos propositions se trouvent dans le document intitulé "Propositions de l'Ontario concernant le Régime de pensions du Canada" qui a déjà été mis à la disposition des participants à cette conférence.

Les propositions de l'Ontario pour la modification du Régime de pensions du Canada ont été élaborées selon nos principes concernant la réforme de la sécurité du revenu, afin de permettre la mise en oeuvre immédiate de certains points visant à la modification du Régime de pensions du Canada d'une manière qui soit en rapport avec les objectifs généraux du système de sécurité du revenu. Vous trouverez tous les détails à ce sujet dans le document que j'ai mentionné plus haut, ainsi que les prévisions concernant les implications financières à long terme de nos propositions.

Ces propositions sont basées sur notre modèle d'ordonnateur PENSIM qui a été mis à la disposition des gouvernements fédéral et provinciaux l'autome dernier.

Nos propositions concernant le Régime de pensions du Canada tiennent compte des principaux objectifs suivants:

- Le Régime de pensions du Canada devrait être un système d'assurance sociale destiné à fournir un revenu adéquat à la retraite. Par conséquent, il faudrait augmenter considérablement le plafond de tel revenu.
- Deuxièmement, il faudrait incorporer au Régime de nouvelles mesures qui accorderaient le même traitement aux hommes et aux femmes, ainsi que des prévisions pour la retraite prématurée.
- Troisièmement, les prestations devraient être au diapason du coût de la vie.

transfère indépendant du système d'impôt sur le revenu personnel crée une

contre-stimulation inhérente. Comme je l'ai dit plus tôt, il faut envisager un programme de sécurité du revenu comme une partie essentielle d'un système de redistribution du revenu; il doit donc être étroitement relié au système d'impôt.

Il est important de ne pas créer des systèmes de transferts indépendants si l'on peut offrir certaines prestations aussi bien, sinon plus facilement,

par l'intermédiaire du système d'impôt. Nous avons insisté sur ce point à maintes reprises au cours des quelques dernières années.

Notre dernier principe fondamental est le respect de l'individu et de la

famille. Je veux parler ici de la "dignité". Bien que la proposition fédérale ne traite pas de la dignité comme principe fondamental, elle insiste sur le

rôle important que doit jouer la dignité humaine dans la création d'un

programme de sécurité du revenu. L'Ontario croit qu'il s'agit là du fondement même du système. A titre de critère fondamental, notre système doit respecter la dignité et l'intégrité de l'individu et de la famille. Tout nouveau

système qui correspondrait à tous les autres critères ou principes sans tenir compte de ce principe particulier serait sans valeur. Nous croyons qu'il est essentiel de les énumérer tous, ainsi que les initiatives qui sont de nature à donner un sentiment d'indépendance et un sens de responsabilité, afin

d'assurer à l'individu tous ses droits et d'éviter toute action discriminatoire. Je viens de décrire un jeu de principes qui, selon le gouvernement ontarien, serviront de guide à la réforme du système de sécurité du revenu. Nous sommes également conscients de la nécessité de la mise en application de certains

points avant même de terminer l'étude globale. Nous faisons en particulier un certain nombre de propositions précises pour la modification du Régime de

Nous croyons également qu'il devrait y avoir un rapport équitable au sein même des groupes comme, par exemple, entre une personne sans emploi qui contribue à son entretien en travaillant à temps partiel et une personne dans des circonstances semblables qui n'apporte aucune contribution.

En dernier lieu et d'égale importance, il doit y avoir un rapport équitable entre les personnes qui reçoivent des prestations sous une forme quelconque et celles qui n'en reçoivent pas.

Notre quatrième principe est la stimulation. Il semble y avoir, dans ce domaine, une plus grande compatibilité entre les propositions du gouvernement fédéral et les préoccupations de l'Ontario. Nous sommes tous d'accord que ce principe non seulement comporte la création de stimulation à l'emploi mais tend aussi à minimiser la contre-stimulation inhérente dans un système de sécurité sociale. Il faut s'engager dans les deux voies.

Notre cinquième principe est l'intégration des impôts. L'Ontario appuie ce principe aussi fermement aujourd'hui que lorsqu'il a proposé au Comité du Sénat sur la pauvreté en 1970 qu'il fallait reconnaître l'interrelation qui existe entre le système d'impôt sur le revenu personnel et le système de

transfert et que ces deux systèmes devaient être aussi étroitement intégrés que possible. Le document fédéral ne fait aucune mention de ce principe, et pourtant il me semble qu'il soit absolument essentiel à l'établissement d'un nouveau système intégré. On ne peut pas parler de satisfaisable les besoins si certaines personnes doivent payer des impôts sur la partie de leur revenu qui est inférieure au niveau établi des besoins. On ne peut pas parler de

justice si une prestation quelconque est impossible et une autre ne l'est pas. On ne peut pas parler de stimulation si la complexité d'un système de

Notre deuxième principe est une méthode réaliste d'envisager les besoins.

L'Ontario est convaincu qu'il est essentiel d'établir des normes minimales utiles et adéquates face aux besoins. Même si le document fédéral a fait allusion à des normes, nous croyons que celles-ci doivent être définies. Nous sommes d'accord qu'une fois établies, ces normes devraient faire l'objet de délibérations, mais il y a beaucoup de travail à faire dans ce domaine afin d'éviter de créer un nouveau système comportant les mêmes problèmes.

Selon nous, les normes doivent être établies et mises en application de façon à permettre de reconnaître que les besoins sont fonction de circonstances individuelles plutôt que de catégories; de façon à permettre de participer à la vie de la collectivité; de façon à montrer que les besoins peuvent se présenter sous diverses formes, y compris l'emploi; et de façon à empêcher les revenus de baisser au-dessous des normes minimales des besoins. Nous croyons en outre qu'aucun impôt ne devrait être prélevé sur la partie du revenu qui se trouve au-dessous du niveau établi des besoins. Nous avons inclus, dans la description de nos principes, les détails que toute méthode réaliste d'envisager les besoins devrait englober, y compris, bien entendu, la révision systématique et l'ajustement. Je crois que nous devons être d'accord sur les points précis que comportent les normes, et non pas seulement sur la nécessité d'établir des normes.

Notre troisième principe porte sur la justice. Il nous fait plaisir, en Ontario, de voir que le document fédéral identifie ce principe comme l'une des bases d'un nouveau système. Nous sommes d'accord qu'il doit exister un rapport équitable entre les groupes tels que les personnes qui sont employables mais qui ne peuvent pas trouver d'emploi, et celles qui ont un emploi à plein temps mais très peu rémunérateur.

C'est à la lumière de ces principes que l'Ontario évaluera toute proposition

présentée par les autres gouvernements. Etant donné que nous croyons qu'il

doit d'abord y avoir un accord sur les principes, il nous fait plaisir de

voir que le document fédéral a accordé la prépondérance aux principes.

Certains de nos principes sont très près de ceux du gouvernement fédéral,

tandis que d'autres semblent être complémentaires. Il existe une certaine

compatibilité mais je crois qu'il y a certains points très importants qui

doivent être examinés d'une façon plus approfondie pour nous assurer que nous

étudions les mêmes concepts.

Notre premier principe est la coopération. M. Lalonde indique que le premier

principe nécessaire au développement d'un nouveau système est la coopération

entre les gouvernements fédéral et provinciaux. L'Ontario est parfaitement

d'accord que la coopération est absolument essentielle. Mais j'estime que

notre perspective de coopération ne s'arrête probablement pas là. La coopération

représente pour nous une planification totale conjointe. Celle-ci doit

s'effectuer dans le contexte d'une planification sociale et économique totale

et d'un système de répartition global, y compris l'imposition, les transferts

en nature ainsi que les programmes de création d'emplois. Elle doit aussi

comprendre une action conjointe et un engagement visant à atteindre un but

important. Et une fois le but conjointement fixé, nous devons nous entendre

sur l'établissement des groupes d'objectifs, les priorités, les techniques à

suivre ainsi que les objectifs de programmes précis.

Il nous fait plaisir de constater que le document de M. Lalonde souligne le

fait que la planification et le développement concertés n'empêchent aucune

province de modifier la structure de la sécurité du revenu afin de faire face

aux diverses priorités et aux problèmes sociaux.

constater que le document fédéral vise un grand nombre de ces points importants du domaine de la sécurité du revenu.

Le système de sécurité du revenu actuel a évolué au cours des années par une réaction franche, mais isolée, envers certains problèmes particuliers, mais sans but commun clairement défini. Des programmes importants sont mis sur pieds par deux paliers de gouvernement et sont souvent administrés par trois. Bien qu'il y ait eu certaines améliorations, cette méthode sans coordination a donné un système dans lequel on trouvait des lacunes, des chevauchements, des injustices et un manque de stimulation.

Il est évident que le présent système a besoin de rénovation. Cependant, cette tâche est extrêmement complexe. Ce genre de système de nature aussi compliquée doit viser divers domaines tels que la juridiction, les finances, l'administration, la structure sociale et le comportement humain. Toutefois, l'Ontario croit fermement qu'une structure améliorée doit et peut être développée aussi rapidement que possible.

Pour ce faire, nous devons commencer sur une base commune. Profitons de cette occasion pour nous entendre sur certains principes. Dans ce but, l'Ontario a cru bon de soumettre à la considération des provinces et du gouvernement fédéral une série de six principes selon lesquels nous croyons pouvoir développer un système de sécurité du revenu. Un tel accord est essentiel pour s'assurer qu'un système inadéquat ne soit pas remplacé par un autre semblable.

Au nom de la province de l'Ontario, je tiens à remercier sincèrement notre hôte, l'honorable Marc Lalonde, de nous avoir fourni l'occasion de nous rencontrer pour étudier la question de la sécurité du revenu qui est d'une si grande importance sur le plan national. Dans nos discussions, j'aimerais exprimer le désir de l'Ontario de coopérer à la mise au point d'un nouveau système qui répondrait aux besoins de notre pays.

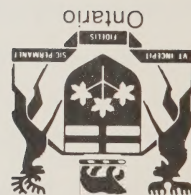
Bien que certaines propositions nous aient déjà été présentées et que nous ayons pu élaborer quelque peu nos réponses, nous reconnaissons que les nombreuses idées venant de la part de tous les gouvernements devront être considérées très soigneusement.

Nous avons pris connaissance des propositions fédérales, et puisque nous préconisons la réforme, je peux vous avouer que nous les trouvons très intéressantes. Nous aimerions donc les étudier plus à fond. Notre réaction se fondera sur les principes fondamentaux établis en Ontario.

L'Ontario estime que la sécurité du revenu va au-delà de la combinaison évidente de programmes tels que la Sécurité de la vieillesse, les Suppléments de revenu garanti, les Allocations familiales, le Régime de pensions du Canada, l'Assurance-chômage, et les programmes de partage des coûts qu'englobe le Plan d'aide du Canada. Nous croyons que la sécurité du revenu fait partie intégrante du système de transfert global, y compris les éléments du prélèvement de l'impôt, de services relatifs au travail tels que le placement, le recyclage et la création d'emplois; et de services supplémentaires comme les subventions pour l'habitation, les services de réhabilitation ainsi que les programmes préventifs. Je suis heureux de

PRÉPARÉ POUR
LA RÉUNION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DES
MINISTRES DES SERVICES SOCIAUX
ET DE RÉHABILITATION

OTTAWA, CANADA



Ministère des Services
sociaux et communautaires
L'hon. Rene Brunelle,
ministre
T.M. Eberlee,
sous-ministre



Ministère des Services
sociaux et communautaires
Allocation de
l'honorable René Brunelle



Ontario
avril 1973

Perspectives
de
sécurité
du revenu

